



28.11.2021

לכבוד
עו"ד גיל לימון
משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)
בפקס: 02-6467001

לכבוד
עו"ד אביחי מנדלבלית
היועץ המשפטי לממשלה
בפקס: 02-6467001

לכבוד
יעקב שבתאי
מפכ"ל המשטרה
בפקס: 02-5898823

שלום רב,

הנדון: מדיניות משטרת ישראל בעיכוב וחסמת נסיעות של אזרחים

הרינו לפנות אליכם בבקשה להוציא הנחיות ברורות האוסרות על הצבת מחסומים בכבישים ו/או חסימת דרכם של אוטובוסים מטעם משטרת ישראל שיש בהם כדי למנוע באופן לא חוקי מאזרחים ערבים לממש את חירויותיהם לחופש דת ולחופש הפגנה.

ואלה הם נימוקי הבקשה:

מטרת פנייה זו היא לבקש כי יוצאו הנחיות כתובות וברורות מטעם היועמ"ש כדי להפסיק את מדיניות משטרת ישראל לפיה היא פועלת בעקביות לעצור אוטובוסים של מתפללים בדרכם לירושלים לצורך קיום התפילה במסגד אל-אקצא או מפגינים ערבים בדרכם להשתתף בהפגנות במקומות שונים בארץ. פניות רבות הגיעו בעניין לפתחנו ועל חלקן נפרט להלן:

1. ביום 28.9.2021 יצא אוטובוס מאום אלפחם לכיוון מסגד אל-אקצא בירושלים לצורך קיום תפילה שם. במהלך הנסיעה שוטרים עצרו את האוטובוס, ערכו חיפוש בתוכו ודרשו מכל הנוסעים להציג את תעודות הזהות. לאחר העיון בתעודות, ציוותה המשטרה על הנוסעים שישבו על עקבותיהם ומנעה את גישתם לירושלים ואת תפילתם במסגד אל-אקצא.
2. מקרה דומה נוסף, התרחש ביום 8.10.2021, כאשר עצרה המשטרה ששה אוטובוסים שיצאו מכל רחבי הארץ לכיוון מסגד אל-אקצא, ומנעה מהנוסעים להמשיך בדרכם.
3. שני המקרים הללו הינן דוגמאות עדכניות לאותה התנהלות מוזכרת. במקרים דומים קודמים אף הוגשו בקשות על ידי ארגון עדאלה וארגונים נוספים בנושא, כמפורט להלן:

א. בפנייה קודמת שלנו מיום 8.5.2021 התייחסנו, בין היתר, לנושא חסימת אוטובוסים ומניעת הגעת מתפללים למסגד אל-אלקצא לקראת תפילות "לילת אל-קדר". נציין כי פניה זו לא נענתה עד כה (**מסומן נספח א'**).

ב. ביום 12.10.2015 פנינו למנהלת מחלקת הבג"צים בעניין עצירת חמישה אוטובוסים בכניסה לנצרת ומניעת הנוסעים מלהשתתף בהפגנה שהתקיימה בעיר ביום 8.10.2015 (**מסומן נספח ב'**).

ג. ביום 10.10.2015 התקיימה עוד הפגנה בנצרת, ושוב המשטרה עיכבה שלושה אוטובוסים בדרכם להפגנה וניסתה למנוע מהם מלהגיע לעיר. גם האגודה לזכויות האזרח פנתה בנושא למפכ"ל המשטרה (**מסומן נספח ג'**).

ד. ועוד, ב-16.3.2010 פנתה האגודה לזכויות האזרח, אל מפכ"ל המשטרה וקראה לבטל את החסימות בכבישי הצפון במטרה למנוע הגעת מתפללים מוסלמים לירושלים (**מסומן נספח ד'**).

ה. מקרים נוספים רבים שלא הוגשו בעניינם בקשות, מתעדים התנהלות דומה של כוחות משטרת ישראל שמנעה מנוסעים להגיע ליעדיהם.

4. המקרים המוזכרים לעיל מגבשים מסכת עובדתית שעולה עד כדי מדיניות מתמשכת ולא חוקית של עצירת אוטובוסים במטרה לסכל מימוש חירויות יסוד והיא מחייבת לדעתנו הוצאת הנחיות כתובות וברורות האוסרות על המשך התקיימותה.

פגיעה בזכויות יסוד

5. למעלה מן הצורך נציין כי חסימת הכבישים בפניהם של מתפללים או נוסעים לכל מקום אחר, מהווה פגיעה קשה בזכותם החוקתית **לחופש התנועה**. זכותו של הפרט לחופש התנועה בתוך המדינה מהווה זכות יסוד בעלת מעמד גבוה במדרג הזכויות (בג"צ 5016/96 **חורב נ' מדינת ישראל**, פ"ד נא(4) 1, 59 (1997); בג"ץ 07/6824 **ד"ר עאדל מנאע נ' רשות המסים**, פ"ד סד(2) 479, פסקה 40 (2010) (להלן: **בג"ץ מנאע**)).

6. עצירת אוטובוסים ומניעת מפגינים מלהגיע להפגנות שוללת את יכולתם של הנוסעים לממש את זכותם **לחופש ביטוי** שהינו אחד זכויות הבסיס במשטר דמוקרטי הנתפס כ"זכות עילאית", הכרוכה לבלי הפרד במשטר הדמוקרטי. ועוד, **חופש ההפגנה** הוכר כאחד מפניו של חופש הביטוי ואחד נגזרותיו החשובות (בג"ץ 17/6536 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל**, [פורסם בבנו] פסקה 18 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) אסתר חיות (8.10.2017)).

7. יתר על כן, חסימת הכבישים בפניהם של מתפללים הצועדים למסגד אל-אלקצא פוגעת קשות בזכותם **לחופש הפולחן** המבטא את **חופש הדת**, שגם הוא נחשב כחלק מחופש הביטוי שנמנה על זכויות היסוד החוקתיות.

פעולה בחוסר סמכות

8. בהעדר הוראת חקיקה מסמיכה, נהפכת עצירת האוטובוסים וחסירת כניסת הנוסעים לעיר מסוימת לבלתי חוקית. הלכה פסוקה היא, כי אין פוגעים בזכות יסוד חוקתיות ללא חקיקה ראשית מפורשת העומדת בתנאי פסקת ההגבלה. סמכות כללית המאפשרת למשטרה להציב מחסומים או לעכב אנשים אינה רלוונטית, שכן הסמכות חייבת להיות מפורשת, ברורה, חד משמעית וקונקרטית, אשר מפרטת את הנסיבות שבהן ניתן לפגוע בזכויות חוקתיות הקובעות אמות מידה כלליות למאפיינים המהותיים של הפגיעה המותרת (לעניין זה ראו בג"ץ **מנאע**; בג"ץ 18/1550 **עמותת הפורום החילוני נ' שר הבריאות** (2020), בג"ץ 17/6536 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל** (נבו 08.10.2017), פסקה 14 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן).

9. על כן, סעיפי הסל המקנים סמכויות למשטרה לעכב בני אדם אינם מקנים למשטרה כל סמכות להטיל מגבלות גורפות על חופש התנועה של קבוצות גדולות ולא מזוהות של אנשים על סמך המוצא הלאומי והדתי שלהם, ולמנוע מהם לנוע מעיר לעיר כאשר אין לגביהם חשד אינדיבידואלי להפרת חוק וסדר ואין כל הצדקה להניח כי הם יבצעו עבירה (השוו: בג"ץ 19/4455 **עמותת טבקה - צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה נ' משטרת ישראל** (נבו 25.01.2021)).

10. האמור לעיל מקבל משנה תוקף לאור העובדה כי מדובר במדיניות מפלה על רקע לאום שכן חסימת כבישים בפני אוטובוסים והחזרת נוסעים על ידי משטרת ישראל מתבצעת כמעט רק כאשר מדובר בערבים.

הנחיות מנהליות

11. בית המשפט העליון החל להכיר בקיומה של חובה פסיקתית לאמץ הנחיות פנימיות במקרים מסוימים, זאת במיוחד בנוגע להפעלתן של סמכויות אכיפה שונות, מחשש שללא ההנחיות, הפעלת הסמכויות עלולה להיות לא-שוויונית או אף שרירותית (דפנה ברק ארז **משפט מנהלי** כרך א' פרק 6, עמודים 232-233, פסקה 6.25 (2010); ראו בעניין זה רע"פ 3676/08 **זנו נ' מדינת ישראל**, דינים עליון צו 314 (2009)).

12. קביעת הנחיות פנימיות מחייב את הרשות לשקול ולקבוע את המדיניות שלה, הדבר הנחוץ במיוחד כאשר מדובר בגוף הפועל באמצעות שלוחות מפוזרות ברחבי הארץ כדוגמת משטרת ישראל ("הנחיות מנהליות" **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה** 1.0002 (התשס"ב), סעיפים 3.3, 3.5)

לאור האמור לעיל, נבקשכם להוציא הנחיות ברורות וכתובות ובאופן מידי למשטרת ישראל להימנע מחסימת דרכם של אוטובוסים, ומניעת מפגינים מלהגיע למקום הפגנה או מתפללים מלהגיע למסגד אל-אקצא בירושלים לצורכי תתפילה.

בכבוד רב,

חסן ג'בארין, עו"ד